

Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem

<http://dx.doi.org/10.18778/8088-830-2.08>

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. opiera się na zasadach ustrojowych, które wpisują się w dorobek konstytucjonalizmu europejskiego. Zasady wyrażone w rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym *Rzeczpospolita*, w tym przede wszystkim zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasada suwerenności narodu (art. 4 ust. 1), zasada legalizmu (art. 7), w tym legalizmu konstytucyjnego (art. 8) i międzynarodowego (art. 9), trójpodziału władzy (art. 10) czy pluralizmu politycznego (art. 11), uzupełniając się wzajemnie i stanowiąc podstawy funkcjonowania państwa, mają za zadanie ochraniać demokratyczny ustroj państwa, a znajdujące się pod jego jurysdykcją jednostki zabezpieczać przed arbitralnością władzy.

Spśród wymienionych szczególną uwagę, która stała się dla autorki przyczynkiem dla niniejszego opracowania, budzą dwie zasady: suwerenności Narodu i państwa prawa. Zainteresowanie to nie dotyczy przy tym przede wszystkim ich treści czy znaczenia ustrojowego każdej z nich, które co do zasady wydają się być mniej więcej ustalone we współczesnej doktrynie prawa, a raczej ich wzajemnego stosunku. Nim jednak skoncentruję się na rozważaniach nad tym aspektem, konieczne jest scharakteryzowanie każdej z obu zasad, ze szczególnym uwzględnieniem tych ich cech i elementów, które będą miały znaczenie dla omówienia ich wzajemnych relacji. Pragnę przy tym podkreślić już na wstępie, iż wobec dotychczasowego dorobku nauki prawa i bogactwa myśli politycznej w odniesieniu do podejmowanego tematu opracowanie niniejsze będzie raczej koncentrowało się na przywołaniu dotychczas wypracowanych definicji i standardów i ich analizie, jako że nie sposób nie dostrzec, iż temat relacji suwerenności i państwa prawa jest wciąż aktualny.

Zasada suwerenności Narodu, wyrażona w art. 4 ust. 1 Konstytucji, jest podstawą ustroju Rzeczypospolitej i polega, w największym uproszczeniu, na uznaniu istnienia po stronie Narodu swobody decyzyjnej przysługującej władzy zwierzchniej w państwie i na akceptacji sprawowania przezeń aktów władzy (wyborów, referendum, prawa oporu)¹. Suwerenność uchodzi przy tym za wartość o pozaprawnej naturze zarówno co do jej genezy, jak i znaczenia. Przyjmuje się, że ma ona w stosunku do prawa wartość pierwotną. W konsekwencji, art. 4 Konstytucji „może jedynie stwierdzić istnienie władzy zwierzchniej Narodu, wcześniejszej od Konstytucji, dzięki której to władzy stało się m.in. możliwe nadanie państwu ustawy zasadniczej”². Innymi słowy, „Naród nie zawdzięcza posiadania władzy zwierzchniej przepisowi konstytucyjnemu. To nie przepis stwarza taką pozycję Narodowi. W rzeczywistości, w której żyjemy, Naród osiąga taki status dzięki swej aktualnej pozycji, osiągniętej w rozwoju historycznym, a przepis konstytucyjny jedynie to sankcjonuje”³. Zasada suwerenności Narodu w ujęciu, jakie przyjmuje Konstytucja RP z 1997 r., tj. zakładającym, iż „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” oznacza, że Naród władzę tę posiada w sposób niepodzielny i niezbywalny. Rzeczpospolita Polska ma być państwem rządzonym demokratycznie. Suwerenność narodu warunkuje konieczność istnienia organów władzy pochodzących z aktu woli suwerena, a także, że Naród może sprawować władzę bezpośrednio w formach przewidzianych przez prawo⁴. Naród jest przy tym rozumiany nie w znaczeniu etnicznym⁵, a politycznym czy filozoficzno-społecznym, jako ogół obywateli Rzeczypospolitej, na co wskazuje m.in. sformułowanie zawarte w preambule do konstytucji: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”⁶. Naród jest „wspólnotą równoprawnych obywateli”⁷.

Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji), w którym obowiązuje zasada legalizmu (art. 7), w tym legalizmu konstytucyjnego (art. 8) i międzynarodowego (art. 9). Legalizm należy do istoty demokratycznego państwa prawa. Jak przyjmuje się w doktrynie, zasada państwa prawa legitymizuje te działania państwa, które oparte są na prawie, pozostającym w zgodzie z podstawowymi war-

¹ K. Działocha, *Nota do art. 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, uwaga nr 2.

² Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011, s. 67.

³ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 134.

⁴ K. Działocha, *Nota do art. 4*, uwaga nr 4.

⁵ Zob. też wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., K 24/04.

⁶ Zob. wyrok TK z 31 maja 2004 r., K 15/04.

⁷ A. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa Narodu*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 111.

tościami, zapewnia, że prawo to nie będzie podlegać instrumentalnym zmianom i stosowaniu w zależności od zmiany ugrupowań sprawujących władzę, a więc ogranicza arbitralność władzy, wyrażając prymat prawa⁸. Istota zasady legalizmu sprowadza się do wyeliminowania z relacji organy państwa – jednostki dowolności i samowoli tych pierwszych, w szczególności w odniesieniu do życiowych potrzeb i interesów jednostek⁹. Organy państwa prowadzą swoją aktywność na podstawie i w granicach prawa. To prawo określa ich zadania, kompetencje i tryb ich realizacji. Ich działalność polega na wydawaniu rozstrzygnięć opartych na odpowiedniej postawie prawnej, w przepisanej przez prawo formie i w zgodności z wiążącymi przepisami prawa materialnego¹⁰. Wśród organów państwa adresatami tak rozumianej zasady legalizmu są organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej czy inne, pozostające poza trójpodziałem. Wszystkie te organy są obowiązane działać na podstawie legitymacji prawnej, kompetencji, która obejmuje zakres, formy i tryb działania. Kompetencji tej nie można domniemywać, musi być wprost, jasno i precyzyjnie określona w przepisach prawa.

Ogólna zasada legalizmu znajduje rozwinięcie w zasadzie legalizmu konstytucyjnego, która wyraża się w formule, że konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada ta zawiera w istocie dwa elementy: pierwszy, pozytywny, nakazujący realizowanie postanowień konstytucji i drugi, negatywny, zakazujący podejmowania działań z nią sprzecznych. Jak wskazuje się w doktrynie, oba odnoszą się w pierwszej kolejności do ustawodawczej władzy parlamentu¹¹. Parlament jest więc obowiązany wydawać ustawy służące realizacji przepisów konstytucji, a jednocześnie w działalności prawodawczej wiąże go bezwzględny zakaz uchwalania ustaw z konstytucją sprzecznych. Z punktu widzenia przedmiotu zainteresowania niniejszego opracowania istotnego znaczenia nabiera drugi z przywołanych aspektów mocy najwyższej konstytucji, tj. zakaz przedsięwzięcia działań z nią sprzecznych, w szczególności właśnie w aspekcie działalności ustawodawczej¹². Jego naruszeniem będzie działanie ustawodawcy sprowadzające się do wydania ustawy lub innego aktu sprzecznego z konstytucją zarówno w wymiarze materialnym, tj. gdy nie jest możliwe jednoczesne wykonywanie normy ustawowej i konstytu-

⁸ P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 57.

⁹ Zob. B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002, s. 167.

¹⁰ W. Sokolewicz, *Nota do art. 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. 5, uwaga nr 5.

¹¹ K. Działocha, *Nota do art. 8*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. 5, uwaga nr 4.

¹² Zob. też B. Banaszak, *Nota do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, uwaga nr 9.

cyjnej, innymi słowy: gdy realizacja normy ustawowej udaremnia normę konstytucyjną, jak i w wymiarze formalnym, czyli gdy akt normatywny został wydany z naruszeniem konstytucyjnej normy kompetencyjnej czy proceduralnej¹³.

Tak rozumiana zasada legalizmu stanowi jądro państwa prawnego. Państwo prawne to takie, które wymaga, aby podstawą struktur i funkcjonowania władzy publicznej było prawo, stanowione w demokratyczny sposób, w oparciu o demokratyczne procedury i uwzględniające wartości demokratyczne, na czele z godnością, wolnościami i prawami człowieka i obywatela¹⁴. Swoboda prawodawcy w kreowaniu treści norm nie jest więc nieograniczona. Ograniczają ją bowiem wartości, które rekonstruuje się przede wszystkim na podstawie kryteriów wyznaczonych przez aksjologię prawa obowiązującego. Ich minimum to co najmniej wartości wspólne, granice, których ustawodawca nie może przekroczyć, w tym przede wszystkim zasada równości praw i równości wobec prawa, ochrony praw i wolności jednostki¹⁵.

104

Krótką charakterystyka obu zasad, które stanowią przedmiot niniejszego opracowania, wskazuje, że pozostają one w niezaprzeczalnej relacji. Należy przyjąć, że w demokratycznym państwie prawnym, w którym władza suwerenna należy do Narodu, powinny się one uzupełniać. To w interesie Narodu jest bowiem, aby organy władzy, w tym przede wszystkim władzy ustawodawczej, mającej bezpośredni mandat od suwerena, działały w granicach i na podstawie prawa, aby wypełniały normy konstytucyjne w wymiarze pozytywnym, tj. stanowiły prawo rozwijające konstytucję, ale także aby powstrzymywały się od wydawania ustaw z nią sprzecznych, w tym w szczególności godzących w godność, wolność i prawa jednostek. Oznaczałoby to bowiem naruszanie przez władzę ustawodawczą praw zasadniczych, wyrażonych w konstytucji obowiązującej z woli suwerena.

Zasady te jednak, mimo iż dla harmonijnego działania demokratycznego państwa prawa powinny się nawzajem uzupełniać, mogą także pozostawać w dysharmonii, napięciu, a nawet kolizji. Niewykluczone są pomiędzy nimi spięcia, w szczególności wówczas, gdy większość parlamentarna, powołując się na zasadę suwerenności Narodu, na rzekomy mandat pochodzący od suwerena, dąży do rozciągnięcia swej swobody

¹³ *Ibidem*, uwaga nr 4.

¹⁴ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 65–76.

¹⁵ B. Banaszak, *Nota do art. 2*, uwaga nr 9; M. Zmierzczak, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, s. 80–82.

decyzyjnej także na obszary regulacji, do których zmiany w istocie mandatu w istocie nie uzyskala. Dotyczy to sytuacji, w której większość parlamentarna poprzez swoją postawę i uchwalane ustawy *de facto* zmienia normy konstytucyjne lub też gdy określone grupy obywateli, korzystając z choćby milczącej aprobaty organów władzy, podejmują działania pozostające w sprzeczności z wartościami konstytucyjnymi, w szczególności naruszają konstytucyjne wolności i prawa innych, co nie spotyka się z właściwą reakcją ze strony państwa. Należy bowiem pamiętać, że w państwie, w którym określone rozwiązania konstytucyjne obowiązują latami, a nawet dziesiątki lat, na konstytucję składają się nie tylko przepisy w niej wprost wyrażone, ale także *acquis constitutionnel* wypracowane w okresie jej obowiązywania przez Trybunał Konstytucyjny, praktykę i doktrynę prawa.

W tym aspekcie należy jeszcze raz podkreślić, że Naród sprawuje władzę nie dlatego, że tak stanowi konstytucja, ale dlatego, że tę konstytucję – działając przez swoich przedstawicieli, ale i bezpośrednio – współtworzył i zaakceptował. Tym samym jednak jednocześnie Naród – pozostający niezmiennie piastunem władzy zwierzchniej – związał się normami konstytucji i zobowiązał się wykonywać ją na podstawie i w granicach konstytucji. Władza zwierzchnia Narodu nie jest więc nieograniczona. Jest oczywiście możliwa sytuacja, w której Naród zmieni porządek konstytucyjny i ustanowi nowe zasady ustroju i rządzenia, powinien to jednak uczynić w granicach i procedurach przyjętych dla przeprowadzenia takich zmian¹⁶. Powstaje więc pytanie, czy Naród, sprawując władzę zwierzchnią, w której mieści się co do zasady także prawo do zmiany porządku konstytucyjnego, ale także – a nawet przede wszystkim – legiślatywa, powołująca się na mandat pochodzący bezpośrednio od suwerena, są związane jakimikolwiek granicami, których nie mogą przekroczyć. Pytanie to, stawiane od co najmniej trzech wieków, sprowadza się więc do zagadnienia, „czy suweren wszystko może”. Przywołując wybitnych myślicieli, Jean-Jacques Rousseau argumentował, że lud, jako ciało polityczne powstałe w drodze umowy społecznej, jest suwerenem i że sprzeciwiałoby się „naturze ciała politycznego, ażeby zwierzchnik narzucił sobie prawo, którego by nie mógł złamać”¹⁷. Podkreślał jednak także, że „władza zwierzchnia, jakkolwiek absolutna, uświęcona jest i nietykalna, nie przekracza i nie może przekroczyć granic układów powszechnych, i każdy człowiek może swobodnie rozporządzać tym, co mu pozostawiono

¹⁶ W. Wołpiuk, *Zasada władzy zwierzchniej Narodu*, [w:] J. Kuciński, W. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 178.

¹⁷ J.J. Rosseau, *Umowa społeczna oraz Uwagi o rządzie polskim*, Warszawa 1966, s. 23.

przez te układy z jego dóbr i wartości; w ten sposób zwierzchnik nie ma nigdy prawa obciążać jednego poddanego więcej niż innego, wówczas bowiem sprawa staje się prywatną i władza jego przestaje być miarodajną”¹⁸. Z kolei Jeremy Bentham nie zauważał konieczności ograniczenia ustawodawcy. Wskazywał, że legislatura jest wszechwładna i jej władza nie ma żadnych granic. Podkreślał przy tym istnienie kontroli, która miała być sprawowana przez wyborców, wyposażonych w prawo do odwołania swoich przedstawicieli¹⁹.

Na odmiennym stanowisku stanął Thomas Jefferson, który w 1801 r. w swoim przemówieniu inauguracyjnym wskazał, że „wszyscy [...] będą pamiętać tę świętą zasadę, że chociaż wola większości ma przeważać we wszystkich przypadkach, wola ta, aby była słuszna, musi być rozsądna; że mniejszość posiada swoje równe uprawnienia, które muszą być chronione przez równe ustawy, których pogwałcenie byłoby uciskiem”²⁰. Podobnie Benjamin Constant zaprzeczał, aby jakkolwiek władza, w tym najbardziej demokratyczna, mogła być nieograniczona²¹.

Przeprowadzony – oczywiście krótki i wybiórczy – przegląd historii myśli i opinii na temat istoty władzy suwerennej pozwala postawić pytanie o to, czy we współczesnym państwie istnieją jakiekolwiek jej ograniczenia, w szczególności o relacje zasady suwerenności Narodu i zasady państwa prawnego. Pytanie to jest o tyle aktualne, że dostrzegalna w ostatnim czasie jest tendencja do powoływania zasady suwerenności Narodu i mandatu, jakiego Naród ten udzielił rządzącym do podejmowania przez legislaturę decyzji wątpliwych z punktu widzenia konstytucyjnego, w szczególności wypracowanego przez lata *acquis constitutionnel*. Pytanie to zahacza o dwa zagadnienia szczegółowe: po pierwsze, jak należy postrzegać Naród będący suwerenem, czym (kim) w istocie jest Naród-suweren, po drugie, o relację zasady suwerenności Narodu do wyrażonej w art. 4 ust. 2 Konstytucji reguły sprawowania władzy przez suwerena pośrednio, poprzez jego przedstawicieli.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych kwestii należy podkreślić, iż zgodnie z wypracowanym przez dziesiątki lat dorobkiem teorii i filozofii prawa, a także doktryny prawa konstytucyjnego, suwerenem jest Naród jako pluralistyczna całość. Ponieważ jednostki – ludzie – nie są tacy sami, nie mają identycznych dążeń i interesów, suweren nie może być poj-

¹⁸ *Ibidem*, s. 36.

¹⁹ Zob. T. Tulejski, *Od zasady użyteczności do demokracji. Filozofia polityczna Jeremy Benthama*, Łódź 2004, s. 215–216.

²⁰ Przemówienie inauguracyjne T. Jeffersona z 4 marca 1801 r., http://avalon.law.yale.edu/19th_century/jefinau1.asp (dostęp 06.02.2017).

²¹ B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej*, [w:] B. Szlachta (red.), *Historia doktryn politycznych i prawnych. Wybór źródeł*, Sopot 1997, s. 225.

mowany jako wspólnota dążeń i przekonań, musi opierać się i odzwierciedlać ich pluralizm²². Ta reguła obowiązuje niezależnie od istniejącej *ad hoc* większości rządzącej i aktualnych preferencji wyborców. Pojęcie narodu nie jest tożsame z pojęciem „wyborców”, „elektoratu”. Naród nie jest tworem abstrakcyjnym, a składa się z jednostek, bez których nie byłoby Narodu. Naród to związek jednostek, a nie byt od nich niezależny, usytuowany ponad nimi, posiadający własne cele i wolę ich realizacji. Taki sposób pojmowania narodu – jak wskazuje Maria Zmierzak – byłby raczej charakterystyczny dla ideologii nacjonalistycznych lub totalitarnych²³.

W świetle tych uwag truizmem jest stwierdzenie, że częścią Narodu, do którego należy władza zwierzchnia, są również obywatele niemający praw wyborczych, czyli osoby niepełnoletnie, ubezwłasnowolnione oraz pozbawione praw publicznych lub praw wyborczych. Częścią Narodu pozostają także obywatele, którzy nie uczestniczą w wyborach czy referendum. Naród to związek jednostek, z których każda jest odrębna i ma wolności i prawa. Tym samym władza mająca mandat od suwerena musi być sprawowana również w ich interesie, choć oni sami w sprawowaniu tej władzy faktycznie nie mogą lub też nie chcą aktywnie uczestniczyć. Ich stałą przynależność do Narodu podkreśla Preambuła do Konstytucji, w której pojęcie Narodu jest zdefiniowane poprzez użycie sformułowania „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, ale także brzmienie art. 1 Konstytucji RP, który Rzeczypospolitą Polską nazywa „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”²⁴. Warto przywołać także stwierdzenie Marii Kruk, że „demokracja to teoretycznie rządy wszystkich”²⁵. Legislatura powołująca się na mandat suwerena musi te teoretyczną konstrukcję uwzględniać. Taka konstrukcja suwerenności Narodu oznacza „uznanie woli Narodu jako jedyne źródła władzy i sposobu legitymowania sprawowania władzy. Oznacza to, że źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej nie może być jednostka, grupa społeczna ani organizacja”²⁶.

Przechodząc do drugiej z wymienionych szczegółowych, a istotnych dla prowadzonych rozważań kwestii, demokracja przedstawicielska polega na tym, że decyzje podejmowane są przez organy przedstawicielskie upoważnione do działania w imieniu Narodu, z jego woli i w jego interesie²⁷. Aktualna pozostaje w tym zakresie myśl A. Esmeina, iż

²² M. Zmierzak, *Koncepcja państwa...*, s. 80–81.

²³ *Ibidem*, s. 82.

²⁴ M. Florczak-Wątor, *Nota do art. 4.*, [w:] M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, uwaga nr 49.

²⁵ M. Kruk, *Słownik demokracji*, Warszawa 1999, s. 36.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 2004 r., K 15/04.

²⁷ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., K 24/04.

„cechą charakteryzującą reprezentantów narodu-zwierzchnika jest, że w granicach przynależnych im atrybucyj są oni powoływani do decydowania niezależnie i dowolnie, w imieniu narodu; wola ich – należy się domniemywać – jest wyrazem pragnień narodu, przez ich usta przemawia cały naród”²⁸. Jednocześnie przedstawiciel Narodu jest uprawniony do „samodzielnego rekonstruowania woli Narodu i jej uwzględnienia w swoim działaniu w sposób chroniący dobro Narodu”²⁹. Ewa Popławska dodaje zaś, że: „koncepcja demokracji przedstawicielskiej jest oparta na konstrukcji zarachowania, polegającej na przypisaniu całemu narodowi, obywatelom – jako ich własne – czynności wykonywanych przez stosunkowo bardzo nieliczną grupę osób powołanych faktycznie do rządzenia państwem”³⁰.

108

Dokonując syntezy obu omówionych pokrótce reguł, z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania, należy skonstatować, że zasada suwerenności Narodu, realizowana współcześnie przede wszystkim w formie demokracji przedstawicielskiej, musi w praktyce ustrojowej, w procesie podejmowania decyzji państwowych, uwzględniać, że suwerenem niezmiennie jest Naród jako pluralistyczna całość, nie zaś wyborcy, elektorat, a tym bardziej tylko ten elektorat, który w danym momencie ustrojowo-politycznym udzielił mandatu do rządzenia konkretnej większości. Reprezentanci suwerena zasiadający w parlamencie i cały parlament są przedstawicielami całego tak pojmowanego Narodu, również tych jego członków, którzy są zwolennikami innych opcji politycznych, jak i tych, którzy nie mogą lub nie chcą głosować. Tym samym władza – także ta posiadająca bezpośrednią legitymację suwerena – musi uwzględniać dobro narodu jako całości o opisanych cechach i sprawując władzę nie może tego czynić w imieniu czy zgodnie z wolą jakiegokolwiek jednostki, grupy społecznej czy organizacji. Oznacza to, że realizując założoną politykę, musi uwzględniać pewne minimum potrzeb i interesów każdej jednostki. Odwołując się do wcześniej przytoczonych słów T. Jeffersona, konieczna jest ochrona praw mniejszości, która posiada równe uprawnienia, a ich pogwałcenie byłoby „uciskiem”. Większość, dysponująca mandatem pochodzącym od suwerena, nie jest nieograniczona w decyzjach państwowych. Ograniczeniem dla niej jest zaś właśnie zasada państwa prawa i płynące z niej reguły i nakazy, w tym w szczególności konieczność ochrony wartości konstytucyjnych,

²⁸ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013 (reprint wydania z 1921 r.), s. 307–308; pisownia oryginalna.

²⁹ M. Florczak-Wątor, *Nota do art. 4, uwaga nr 54*.

³⁰ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 126.

wolności i praw człowieka, praw mniejszości. Legislatywa, o ile nie ma wyraźnego mandatu wystarczającego do przeprowadzenia zmian konstytucyjnych (które także musiałaby przecież przeprowadzać w oparciu o obowiązujące procedury), nie może podejmować decyzji wątpliwych z punktu widzenia konstytucyjnego, w szczególności wypracowanego przez lata *acquis constitutionnel*, jako usprawiedliwienie dla których powołując rzekomą „wolę suwerena” i udzielony przezeń mandat. Jak słusznie wskazuje Maria Zmierzczak, „w naszym kręgu kulturowym panuje dość powszechna zgoda co do tego, iż demokracja nie oznacza wszechwładzy narodu, zaś gwarancją ograniczenia jest to, że ma być ona państwem prawnym. [...] demokracja musi być ograniczona przez konstytucję i [...] w gruncie rzeczy stanowienie prawa może się odbywać tylko w ramach konstytucji: jest to oczywiste w świetle definicji, że państwo prawne działa poprzez i w ramach prawa, gdyż konstytucja jest najwyższej rangi aktem prawnym. Nowością w rozumieniu państwa prawnego w XX w. stało się podporządkowanie prawu nie tylko działań władzy wykonawczej czy sądowniczej, co przede wszystkim przyświecało protagonistom idei »państwa prawa« w XIX w., ale także podporządkowanie prawu władzy prawodawczej”³¹.

Zgadzając się w pełni z przywołanym poglądem, tytułem podsumowania warto przywołać myśl B. Constanta, która – choć pochodzi sprzed dwóch wieków – zachowuje niesłabnącą aktualność. Ten filozof i polityk wskazywał, że „suwerenność istnieje tylko w sposób ograniczony i względny. Tam, gdzie zaczyna się niepodległość egzystencji indywidualnej, kończy się jurysdykcja suwerenności. Jeżeli społeczeństwo tę linię przekroczy, dopuszcza się takiej samej zbrodni jak despotą niemający innych praw, jak tylko katowski miecz. Społeczeństwo nie może bez uzurpacji przekroczyć właściwych mu granic; także większość nie może ich przełamać. Zezwolenie większości nie w każdym przypadku wystarcza, by nadać moc prawną działaniom społeczeństwa; są takie czyny, których nie sankcjonować nie może. Kiedy jakkolwiek zwierzchność dopuściłaby się takiego czynu – mniejsza o to, z jakiego źródła ona wypływa lub wypływać mniema, jak siebie nazywa: osobą czy narodem, choćby była całym Narodem oprócz obywatela, którego ciemieży – byłaby zawsze niepoprawna i działałaby niegodziwie”³². Tym samym, odnosząc przywołane wnioski do aktualnej sytuacji ustrojowej, „wskazanie na zbiorowy podmiot suwerenności w art. 4 Konstytucji RP każe się zastanowić, czy na tej podstawie nie można dążyć do zawężenia zakresu praw jednostki. [...] Konstytucyjne regulacje dotyczące statusu prawnego jednostki dają pod-

³¹ M. Zmierzczak, *Koncepcja państwa...*, s. 80.

³² B. Constant, *O monarchii...*, s. 225–226.

stawy do rozwiania tych obaw. [...] Należy też podnieść, że Konstytucja traktuje jednostkę nie jako środek do realizacji celów zakładanych przez państwo, ale jako punkt odniesienia dla działań władz publicznych, dla działań państwa”³³. Sprawowanie władzy musi być oparte na konstytucji, a ta musi być do przyjęcia dla wszystkich obywateli³⁴.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Constant B., *O monarchii konstytucyjnej*, [w:] B. Szlachta (red.), *Historia doktryn politycznych i prawnych. wybór źródeł*, Sopot 1997.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013 (reprint wydania z 1921 r.).
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
- Gulczyński A., *Zasada zwierzchnictwa Narodu*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Jastrzębski B., *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002.
- Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998.
- Rousseau J. J., *Umowa społeczna oraz Uwagi o rządzie polskim*, Warszawa 1966.
- Safjan M. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Tuleja P., *Zastane pojęcie państwa prawnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Tulejki T., *Od zasady użyteczności do demokracji. Filozofia polityczna Jeremego Benthama*, Łódź 2004.
- Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011.
- Wołpiuk W., *Zasada władzy zwierzchniej Narodu*, [w:] J. Kuciński, W. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012.
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.
- Zmierczak M., *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.

Orzeczenia

Wyrok TK z 31 maja 2004 r., K 15/04.

Wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., K 24/04.

³³ B. Banaszak, *Nota do art. 2*, uwaga nr 10.

³⁴ J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998, s. 299.